

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP
-
SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA E MOVIMENTAÇÃO

NOTA TÉCNICA Nº 11/2022/SIM/ANP-RJ

AVALIAÇÃO DA POSSIBILIDADE DE ACORDO SOBRE O GASODUTO SUBIDA DA SERRA

1- OBJETIVO

A presente Nota Técnica tem a finalidade de apresentar à Diretoria Colegiada sugestão de encaminhamento de proposta de acordo a ser celebrado com a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP sobre o gasoduto Subida da Serra, tendo em vista os pedidos de reconsideração da decisão da Diretoria Colegiada da ANP, constante da Resolução de Diretoria nº 533/2021 (SEI 1649880), formulados pela ARSESP em 11/10/2021 (SEI 1690785), e pela Companhia de Gás de São Paulo – Comgás, em 6/10/2021 (SEI 1683081) e em 25/11/2021 (SEI 1792613).

2- INTRODUÇÃO

Esta Nota Técnica apresenta as razões fáticas e jurídicas que permitiram a Superintendência de Infraestrutura e Movimentação – SIM chegar ao entendimento de que uma proposta de acordo com a ARSESP sobre o gasoduto Subida da Serra se apresenta como uma solução viável na controvérsia quanto à classificação do gasoduto.

Nesse contexto, como forma de demonstrar o raciocínio lógico que levou a SIM a chegar à conclusão quanto à proposta de encaminhamento, é apresentado, inicialmente, nesta Nota Técnica um resumo dos principais atos havidos ao longo do processo ANP nº 48610.217937/2020-12, especialmente para tratar da classificação do gasoduto Subida da Serra.

Adicionalmente, são explicitadas as razões que levaram à SIM ao encaminhamento pela proposta de acordo, especialmente relacionadas às condições possíveis e necessárias para que o gasoduto Subida da Serra possa passar a operar em condições de acordo com as legislações federal e estadual.

É apresentada a base legal que permite à ANP fazer proposta de acordo, bem como os compromissos que devem ser assumidos pela ARSESP considerados necessários para que uma eventual celebração de acordo que permita a classificação adequada frente aos fatos apresentados no pedido de reconsideração.

3- HISTÓRICO DOS PRINCIPAIS ATOS HAVIDOS NO PROCESSO

A SIM teve conhecimento do projeto intitulado “Subida da Serra” por meio da Associação de Empresas de Transporte de Gás Natural – ATGÁS (SEI 1011077), com o relato que a ARSESP teria aprovado o projeto de gasoduto denominado “Subida da Serra” no âmbito do ciclo tarifário da Comgás, mas que esse gasoduto seria de transporte.

O Gasoduto Subida da Serra tem extensão de 31,5 km, e traçado entre a Baixa Santista e Região Metropolitana da Cidade de São Paulo – SP, e teria a finalidade de conectar diretamente fontes de suprimentos de gás natural a pontos de recebimento da Comgás.

A SIM, depois de examinar o tema, chegou à conclusão, conforme Nota Técnica nº 2/2021/SIM/ANP-RJ (SEI 1188397), de que o projeto “Subida da Serra” constitui atividade típica de transporte de gás natural e, portanto, monopólio da União, conferindo à ANP a atribuição de regular e fiscalizar a atividade em questão.

Por meio do Ofício nº 99/2021/SIM/ANP-RJ-e (SEI 1190491), a SIM encaminhou consulta à PRG/ANP no sentido de obter orientação jurídica quanto ao procedimento a ser adotado pela ANP na hipótese de confirmação do entendimento que o projeto “Subida da Serra” de fato se trata de um gasoduto de transporte.

A PRG, por meio do Parecer nº 0075/2021/PFANP/PGF/AGU (SEI 1276624), ratificou o entendimento da SIM. Todavia, o Procurador-Geral, em seu Despacho nº 692/2021/PFANP/PGF/AGU (SEI 1276628) observou que, depois da elaboração do Parecer, foi publicada a Nova Lei do Gás (Lei nº 14.134/2021), de modo que devolveu o processo à SIM para manifestação acerca de eventual alteração de entendimento.

A SIM, por intermédio do Ofício nº 160/2021/SIM/ANP-RJ-e (SEI 1313605), reafirmou o seu entendimento externado na Nota Técnica nº 2/2021/SIM/ANP-RJ (SEI 1188397) no sentido da classificação do projeto “Subida da Serra” como um gasoduto de transporte.

Em Despacho do Procurador-Geral (SEI 1407027), a PRG devolveu o processo para a SIM com a consignação da necessidade de intimação da Comgás e da ARSESP para manifestação, se assim desejassem, no prazo de 10 (dez) dias, sobre o teor do processo, com posterior encaminhamento dos autos à PRG com prévia análise técnica dos argumentos apresentados.

Após a apresentação das alegações da Comgás (SEI 1441938) e da ARSESP (SEI 1442149), a SIM, por meio da Nota Técnica nº 5/2021/SIM-CGN/SIM/ANP-RJ (SEI 1479207), analisou as diversas alegações, e concluiu por manter o entendimento de que o projeto denominado “Subida da Serra” se enquadrava na classificação de gasoduto de transporte, nos termos do art. 2º, XVII, da Lei nº 11.909/2009, vigente à época da autorização do gasoduto pela ARSESP, bem como no art. 3º, XXVI, da Lei nº 14.134/2021.

Adicionalmente, considerou que não incidiria, na hipótese dos autos, o instituto de manutenção da classificação prevista no art. 3º, § 1º, da Lei nº 14.134/2021, e do art. 29, § único, do Decreto nº 10.712/2021, tendo em vista a própria classificação originária do gasoduto como sendo de transporte, e que a Agência Reguladora Estadual não constituiria o órgão competente para aprovar a implantação do gasoduto.

Os autos foram encaminhados à PRG, a qual, por meio do Parecer nº 00223/2021/PFANP/PGF/AGU, ratificou o entendimento da SIM, e apontou três caminhos:

1. Medidas de cunho institucional, visando a dissuadir o Estado de São Paulo, ARSESP e a própria Comgás de procederem de forma contrária à regulação federal, tais como comunicações oficiais, reuniões de cúpula e **eventualmente busca de conciliação ou mediação**. (sem grifo no original).
2. Medidas fiscalizatórias e regulatórias, tais como lavraturas de autos de infração e aplicação de penalidades, proibição de comercialização de gás natural com agentes que descumpram tais regras, etc.
3. Medidas judiciais, com o envio dos autos aos setores contenciosos da PGF para avaliação de possíveis iniciativas judiciais cabíveis.

A SIM então elaborou a Proposta de Ação nº 561/2021, encaminhada em 17/9/2021, com recomendação de manifestação da Diretoria Colegiada da ANP, por meio de despacho, resolução ou outro ato administrativo, concluindo, com base no processo ANP nº 48610.217937/2020-12: (i) que o projeto denominado “Subida da Serra” se enquadra na classificação de gasoduto de transporte, nos termos do art. 2º, XVII, da Lei nº 11.909/2009, vigente à época da autorização do gasoduto pela ARSESP, bem como no art. 3º, XXVI, da Lei nº 14.134/2021; e (ii) que não se aplica ao caso o instituto de manutenção da classificação prevista no art. 3º, § 1º, da Lei nº 14.134/2021, e do art. 29, § único, do Decreto nº 10.712/2021, tendo em vista a própria classificação originária do gasoduto como sendo de transporte, e que a Agência Reguladora Estadual não constitui o órgão competente para aprovar a implantação do gasoduto.

Em 22/9/2021, a Diretoria Colegiada da ANP, por meio da Resolução de Diretoria nº 533/2021 (SEI 1649880), resolveu:

- Que o projeto denominado “Subida da Serra” se enquadra na classificação de gasoduto de transporte, nos termos do art. 2º, XVIII, da Lei nº 11.909/2009, vigente à época da autorização do gasoduto pela ARSESP, bem como no art. 3º, XXVI, da Lei nº 14.134/2021; e
- Que não se aplica ao caso o instituto de manutenção da classificação prevista no art. 7º, § 1º, da Lei nº 14.134/2021, e do art. 29, § único, do Decreto nº 10.712/2021, tendo em vista a própria classificação originária do gasoduto como sendo de transporte, e que a Agência Reguladora Estadual não constitui o órgão competente para aprovar a implantação do gasoduto.

No dia 5/10/2021, a ARSESP mais uma vez se manifestou nos autos (SEI 1677481), bem como a Comgás em 6/10/2021 (SEI 1683081), oportunidade em que pediu a reconsideração da decisão da Diretoria Colegiada da ANP, constante da Resolução de Diretoria nº 533/2021 (SEI 1649880).

A ARSESP se manifestou novamente em 11/10/2021 (SEI 1690785), reiterando argumentos apresentados, e pediu a reconsideração da decisão da diretoria colegiada da ANP que classificou o gasoduto Subida da Serra como sendo de transporte.

Em 05/11/2021 foi realizada vistoria técnica, conforme Documento de Fiscalização (DF) nº 767 663 21 35 530319 (SEI 1757736), com a presença de representantes da ANP, Companhia de Gás de São Paulo - Comgás, Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado de São Paulo - ARSESP e Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo – SIMA (vide Ata SEI nº 1757756). Na oportunidade, foram percorridos diversos pontos das obras do gasoduto Subida da Serra, também denominado pelas entidades de São Paulo como “Reforço Metropolitano”.

Em 25/11/2021, a Comgás apresentou (SEI 1792613) novo pedido de reconsideração da decisão da ANP tomada por meio da Resolução de Diretoria nº 533/2021 (SEI 1649880).

Em 15/03/2022, foi elaborada a Nota Técnica nº 8/2022/SIM/ANP-RJ (SEI 2019031), a qual teve como finalidade o exame das alegações apresentadas nos pedidos de reconsideração. A supracitada Nota Técnica (SEI nº 2019031) e o Relatório Técnico da Vistoria (Relatório nº 2/2022/SIM-e, SEI 2017222) foram, conforme orientação contida na Cota n. 00710/2022/PFANP/PGF/AGU (SEI 2030600), disponibilizados para manifestação da ARSESP e Comgás.

Em 11/04/2022, a ARSESP apresentou resposta (SEI nº 2093895), reiterando a sua principal argumentação de que o projeto consistiria em um gasoduto de reforço da rede de distribuição, com início no ponto de entrega e recebimento do gás, denominado city gate de Cubatão II (estação de transferência de custódia do gás à concessionária estadual), e se interconectaria aos demais gasodutos existentes através de Estações de Redução de Pressão, instaladas de maneira sequencial para retalhamento do produto e fluxo contínuo do gás no sistema integrado de distribuição, até o consumo final por seus usuários.

No mesmo sentido, a Comgás também apresentou, em 11/04/2022, manifestação (SEI 2094189), acompanhada de dois pareceres (SEI 2094190 e 2094191), alegando, dentre outras coisas, que: o projeto seria um reforço metropolitano, que não conecaria fonte de suprimento de gás natural com a rede de distribuição, e se limitaria a interligar infraestruturas endógenas à rede de distribuição preexistente; o Subida da Serra teria início após o ponto de recebimento do gás proveniente das respectivas fontes, localizado em Cubatão (city-gate Cubatão II), onde haveria a medição, transferência de custódia e odorização do gás, e que todo o gasoduto estaria localizado após esse marco; o gasoduto não interligaria unidade de processamento, estocagem ou outros gasodutos de transporte a pontos de entrega estaduais; o gasoduto se conectaria o ponto de entrega estadual (city-gate de Cubatão II), infraestrutura da concessionária, a outras instalações da própria companhia (estações de redução de pressão), e não haveria troca da titularidade do gás, tudo para fazer o gás recebido a partir do referido city-gate chegar a seus usuários finais.

4 – CONSIDERAÇÕES SOBRE CLASSIFICAÇÃO DO GASODUTO E SOBRE PROPOSTA DE ACORDO

Primeiramente, é importante ressaltar que o fundamento legal que levou a SIM a chegar à conclusão no sentido de ser a instalação um gasoduto de transporte foi o art. 2º, XVIII, da Lei nº 11.909/2009, vigente à época da autorização da instalação, uma vez que o gasoduto em tela teria a finalidade de movimentação de gás natural desde instalações de processamento até pontos de entrega a concessionários estaduais de distribuição de gás natural. Também considerou que a hipótese se enquadraria na atual Lei do Gás, com base no art. 3º, XXVI, da Lei nº 14.134/2021, que classifica como gasoduto de transporte o duto, integrante ou não de um sistema de transporte de gás natural, destinado à movimentação de gás natural ou à conexão de fontes de suprimento.

As evidências que apontaram que a finalidade do gasoduto era conectar fontes de suprimentos de gás natural foram obtidas de documentos editados pela própria Agência Reguladora Estadual, com é o caso da Nota Técnica Definitiva nº 30/2019 da ARSESP (SEI 1188225, pág. 98), a qual teve como objetivo realizar o “cálculo da Margem Máxima, o Fator X e Estrutura Tarifária produzidos pela ARSESP para a 4ª Revisão Tarifária Ordinária (4ª RTO) da Companhia de Gás de São Paulo – Comgás”. Nesta Nota Técnica, há expressa informação de que o projeto “Subida da Serra” iria se conectar diretamente a uma UPGN a ser instalada na Baixada Santista.

Contudo, como se viu nos principais documentos encaminhados quando do pedido de reconsideração da Resolução de Diretoria 533/2021 (SEI 1649880), a ARSESP e a Comgás negaram que a instalação irá se conectar diretamente em fontes de suprimentos, em especial a uma UPGN, o que, como descrito nesta Nota Técnica, constava de documentos editados pela própria ARSESP e Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo, anteriormente encaminhados.

Deve ser observado, mais uma vez, que a finalidade do gasoduto foi o fundamento que permitiu a SIM chegar à conclusão sobre natureza do gasoduto como sendo de transporte, hoje vigente.

Com efeito, a SIM reexaminando as argumentações das recorrentes, e com base nas evidências obtidas durante a vistoria técnica, observou a oportunidade de se alcançar um entendimento com as recorrentes no sentido de resguardar às atribuições da ANP em face das instalações de transporte e, ao mesmo tempo, viabilizar a existência e operação da instalação.

A oportunidade de chegar a tal entendimento parte dos novos argumentos das recorrentes no sentido de que a instalação não irá se conectar a UPGN, e que se limitará a interligar infraestruturas endógenas à rede de distribuição pré-existente, com o objetivo de atendimento ao consumidor final.

Nesse contexto, e considerando o próprio Despacho n. 01412/2021/PFANP/PGF/AGU, (SEI nº 1575928), que ressalta a existência de elementos de conveniência e oportunidade envolvidos no caso, e indica a possibilidade da busca de conciliação ou mediação, a SIM avalia que seria viável que ANP buscasse com as recorrentes compromisso de que estas não irão realizar qualquer procedimento capaz de caracterizar o Subida da Serra como um gasoduto de transporte, em especial que:

1. não haverá conexão direta da instalação com UPGN;
2. não haverá entrega de gás natural para outros estados ou outras concessionárias de serviços locais de gás canalizado;
3. a instalação não ultrapassará as divisas do Estado; e
4. a finalidade será a entrega do gás ao consumidor final.

O entendimento é que, se as recorrentes assumirem os compromissos fixados, as atribuições da ANP estariam resguardadas. Enfatiza-se que um eventual acordo:

- estaria coerente com política a ser perseguida no âmbito do novo mercado de gás, qual seja, a harmonização da regulação entre os entes federativos, conforme art. 45 da Lei nº 14.134/2021, art. 27 do Decreto nº 10.712/2021 e art. 2º, inciso XVI, da Resolução CNPE nº 3/2022;
- seria recomendado, diante de possibilidade de fixação de condicionantes chegar a uma solução consensual;
- poderia resolver consensualmente a presente controvérsia, uma vez que, por envolver interesse da União e de uma Unidade Federativa, a controvérsia tem aptidão para gerar um conflito federativo a ser dirimido pelo Supremo Tribunal Federal - STF, nos termos do art. 102, I, “f”, da CRFB, o que pode levar longos anos para sua resolução, gerando insegurança jurídica.

Em razão de tal entendimento, e considerando a manifestação da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Governo do Estado de São Paulo no sentido de se buscar uma solução consensual e harmoniosa (SEI 2097960, de 11/04/2022), a SIM apresenta, por meio do presente documento, suas considerações acerca da viabilidade de um acordo.

Cumpre lembrar que o encaminhamento para uma proposta de acordo ocorreu depois dos pedidos de reconsideração da ARSESP e Comgás sobre a decisão de Diretoria Colegiada que considerou o gasoduto Subida da Serra como sendo de transporte, face às novas informações prestadas.

Nesse contexto, a SIM, ao examinar as alegações da Comgás e da ARSESP, observou que, se for possível tomar compromisso das recorrentes no sentido de garantir cumprimento objetivo sobre aquilo que alegam, seria possível viabilizar a operação da instalação pela distribuidora de gás.

Oportuno observar, mais uma vez, que no Despacho n. 01412/2021/PFANP/PGF/AG (SEI nº 1575928), a Procuradoria já havia deixado consignado que existiriam elementos de conveniência e oportunidade envolvidos no caso, ao indicar a possibilidade da busca de conciliação ou mediação, observando que manifestações por parte da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Governo do Estado de São Paulo também foram no sentido de se buscar uma solução consensual e harmoniosa (SEI 2097960).

Rememora-se que a conclusão da SIM, no sentido de a instalação ser enquadrada como um gasoduto de transporte, parte da finalidade observada no sentido de conectar a fontes de suprimentos de gás natural.

Com efeito, sendo possível garantir que a instalação não fará conexão com fontes primárias de gás natural, e que o atendimento se dará aos consumidores finais da concessionária local de gás canalizado, tem-se que, por consequência, seria possível viabilizar a operação do gasoduto pela distribuidora, sem que ocorresse a violação do monopólio da União, uma vez que o gasoduto deixaria de se apresentar, objetivamente, como de transporte.

Em outras palavras, a premissa que levou a SIM a entender pela proposta de acordo foi o fato da ARSESP defender que o gasoduto não irá se conectar a fontes primárias de gás natural, como uma UPGN, que não realizará entrega de gás natural para outros estados ou outras concessionárias de serviços locais de gás canalizado, que não ultrapassará as divisas do Estado e que a finalidade será a entrega do gás ao consumidor final.

Importante frisar que um eventual acordo não levará a uma mera alteração nominal ou semântica da classificação do gasoduto, mas sim alterações objetivas na finalidade da instalação, mediante condições definidas, já mencionadas, as quais farão que o gasoduto Subida da Serra deixe de ter a finalidade de transporte.

Em outros termos, um eventual acordo permitirá que a ARSESP e Comgás façam adequações na finalidade da instalação para que esta deixe de ser de transporte.

Deve ser frisado que se ficar assegurado que o gasoduto não irá conectar a fontes primárias de gás natural, como uma UPGN, e que não realizará entrega de gás natural para outros estados ou outras concessionárias de serviços locais de gás canalizado, que não ultrapassará as divisas do Estado, e que terá como finalidade a entrega do gás ao consumidor final, a ANP não terá mais a competência para regular o gasoduto, pois a instalação teria deixado ser enquadrada como de transporte com base na norma prevista tanto no art. 2º, XVIII, da Lei nº 11.909/2009, vigente à época da autorização da instalação, assim como no art. 3º, XXVI, da Lei nº 14.134/2021.

5- DA PERMISSÃO LEGAL PARA CELEBRAÇÃO DE ACORDO

A premissa para celebração de um eventual acordo está na permissão legal contida nos termos do art. 26 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei nº 13.655/2018 (abaixo transcrito) a qual teve o objetivo de tratar da segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, a Administração Pública pode celebrar, a qualquer tempo, acordo com interessados para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença.

“Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo:

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II – (Vetado);

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.”

Além disso, em Lei específica que trata do mercado de gás, há a determinação, como se verifica pelo art. 45 da Lei nº 14.134/2021, de que a União, por intermédio do Ministério de Minas e Energia e da ANP, deverá articular-se com os Estados e o Distrito Federal para a harmonização e o aperfeiçoamento das normas atinentes à indústria de gás natural, inclusive em relação à regulação do consumidor livre.

No mesmo sentido, são as determinações contidas no art. 27 do Decreto nº 10.712/2021, bem como as diretrizes estratégicas fixadas pelo Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, art. 2º, inciso XVI, da Resolução CNPE nº 3/2022.

Dessa forma, fica claro que a ANP pode celebrar acordo para eliminar irregularidades, e que a busca por uma solução consensual é sempre desejável, tendo em vista que deve ser perseguida a harmonização e o aperfeiçoamento das normas atinentes à indústria de gás natural.

6 – DAS CONDICIONANTES QUE DEVEM CONSTAR EM EVENTUAL ACORDO

Rememora-se que a finalidade do gasoduto Subida da Serra foi o fundamento para que a SIM chegasse à conclusão sobre a natureza do gasoduto como sendo de transporte.

Nessa toada, havendo a possibilidade de alteração da própria finalidade do gasoduto, haveria então condições para que o gasoduto deixasse de ser de transporte.

Diante disso, há que ser estabelecido pela ANP as condicionantes para assegurar que a finalidade será apenas associada ao serviço local de distribuição de gás natural, e não ao transporte desse produto.

Dessa forma, a SIM, depois de uma análise técnica, e com base na legislação aplicável, notadamente a Lei nº 11.909/2009, vigente à época da autorização da construção da instalação, chegou à conclusão de que, se forem respeitadas as condicionantes indicadas a seguir, o gasoduto Subida da Serra deixará de ser de transporte:

1- Não poderá haver conexão do Gasoduto Subida da Serra com fontes primárias de suprimentos, incluindo unidades de processamento ou posteriores a novos projetos de terminais de regaseificação de GNL, excetuando-se o Terminal de Regaseificação de GNL de São Paulo – TRSP, ou com estocagens subterrâneas de gás natural;

2 – Que o Gasoduto Subida da Serra tenha a finalidade exclusiva de entrega do gás ao consumidor final e não a outras concessionárias, dentro ou fora do Estado, ou para instalações de transporte;

3 – que não ocorra conexão da UPGN da Rota 4A do Pré-Sal da Bacia de Santos, caso esta unidade venha a ser construída, ao Gasoduto Subida da Serra, devendo tal conexão ser feita diretamente no sistema de transporte;

4- que a ARSESP se comprometa a editar ato normativo de sua competência, bem como revisar todo e qualquer documento já emitido pela Agência, de modo a vedar a entrega e venda, por parte da Comgás, de qualquer gás recebido pelo Gasoduto Subida da Serra, para outra área de concessão de serviço de distribuição de gás canalizado, do Estado de São Paulo ou de qualquer outro estado ou, ainda, para redes ou quaisquer instalações de transporte, excetuando-se a possibilidade da conexão entre concessionárias, visando exclusivamente o atendimento a usuários situados em municípios limítrofes das áreas de concessão que não possam ser atendidos pela concessionária local.

Sobre a condicionante nº 1, a SIM entende que não conectar o gasoduto às instalações nela listadas, afastá-lo-iam da definição constante para gasoduto de transporte tanto na Lei nº 11.909/2009 como na Lei nº 14.134/2021, respectivamente artigo 2º (inciso XVIII) e artigo 2º (inciso XXVI), reproduzidos a seguir.

Lei nº 11.909/2009:

“Art. 2º, XVIII - Gasoduto de Transporte: gasoduto que realize movimentação de gás natural desde instalações de processamento, estocagem ou outros gasodutos de transporte até instalações de estocagem, outros gasodutos de transporte e pontos de entrega a concessionários estaduais de distribuição de gás natural, ressalvados os casos previstos nos incisos XVII e XIX do caput deste artigo, incluindo estações de compressão, de medição, de redução de pressão e de entrega, respeitando-se o disposto no § 2º do art. 25 da Constituição Federal;”

Lei nº 14.134/2021:

“Art. 2º, XXVI - gasoduto de transporte: duto, integrante ou não de um sistema de transporte de gás natural, destinado à movimentação de gás natural ou à conexão de fontes de suprimento, conforme os critérios estabelecidos nesta Lei, ressalvados os casos previstos nos incisos XXIV e XXV do caput deste artigo, podendo incluir estações de compressão, de medição, de redução de pressão, de recebimento, de entrega, de interconexão, entre outros complementos e componentes, nos termos da regulação da ANP;”

Ainda em relação à condicionante nº 1, cabe esclarecimento acerca da conexão a terminal de GNL. Note-se que a definição para gasoduto de transporte dada pela Lei nº 11.909/2009 não contemplava esta instalação no rol daquelas que, situadas na origem ou destino do gasoduto, conferiam-lhe característica como gasoduto de transporte.

De fato, a regulamentação à época, notadamente o Decreto nº 7.382/2010 previa uma instalação de fronteira entre o transporte e o terminal de GNL, por meio da definição do gasoduto integrante (artigo 16, caput e parágrafo único). Não havia (e não há) previsão de instalação de fronteira entre o terminal e a distribuição.

Em relação à condicionante nº 2, é relevante que não haja entrega de gás para outro usuário que não seja o consumidor final, principalmente se esse outro usuário estiver fora do Estado de São Paulo. Um gasoduto que entregasse gás para um consumidor localizado em outra unidade da federação, inequivocamente seria classificado como de transporte, conforme preconiza o artigo 7º, inciso II da Lei nº 14.134/2021. Ademais, entende-se também que a entrega do gás a outra concessionária, que não a Comgás, também lançaria sobre o gasoduto Subida da Serra características de gasoduto de transporte, haja vista que o serviço não mais seria uma distribuição local.

Já em relação à condicionante nº 3, uma UPGN na origem de um gasoduto acaba por defini-lo como de transporte. Nos termos da Lei nº 11.909/2009, vigente à época da autorização do gasoduto Subida da Serra, a UPGN figurava explicitamente entre as instalações que, situadas na origem de duto que terminasse em instalações de estocagem, outros gasodutos de transporte e pontos de entrega a concessionários estaduais de distribuição de gás natural, definiam-no como de transporte. Nos termos da Lei nº 14.134/2021, a SIM entende que a UPGN se caracteriza como fonte de suprimento e, por isso, uma futura conexão de UPGN ao gasoduto Subida da Serra faria com que ele perdesse as condições que permitiriam não o classificar como de transporte.

Quanto à conexão com o terminal de GNL, vale destacar que ainda não é clara sua caracterização como fonte de suprimento primária, conforme a Lei nº 14.134/2021. No entanto, para o caso em tela do Gasoduto Subida da Serra, não é relevante essa classificação, dado que já há o projeto de uma conexão com o Terminal de Regaseificação de São Paulo (TRSP), permitida antes da entrada em vigor da atual Lei do Gás, com base na Lei nº 11.909/2009. Todavia, a SIM entende que, para tratar especificamente do tema, é suficiente e adequado fixar, dentre as condicionantes que deverão constar de eventual futuro acordo entre ARSESP e ANP, que nenhuma conexão adicional com outro terminal de GNL seja permitida, adotando-se hipótese mais restritiva quanto à caracterização de terminais de GNL como fontes de suprimento. Ao mesmo tempo, manter a permissão da conexão do atual TRSP, resguarda a segurança jurídica de decisão tomada anteriormente à edição da Lei nº 14.134/2021.

Em suma, enquanto a Lei nº 11.909/2009 era clara em definir gasodutos conectados a UPGNs como de transporte, essa classificação não era patente para terminais de GNL, não havendo vedação à conexão destes com a distribuição. Sendo assim, não se observa óbice à permanência da conexão do gasoduto Subida da Serra ao Terminal de GNL existente.

Por fim, sobre a condicionante nº 4, temos que ela incrementa a segurança jurídica do processo ao revisar normativos da ARSESP que porventura contenham dispositivos contrários ao que vier a ser estabelecido no acordo. Cabe ressaltar que se considerou razoável, no presente momento, e até que se conduzam e finalizem os debates acerca da regulamentação de que trata o artigo 7º, inciso VI^[1], admitir a possibilidade da conexão entre concessionárias, visando exclusivamente o atendimento a usuários situados em municípios limítrofes das áreas de concessão que não possam ser atendidas pelas concessionárias que abarquem estes municípios.

7 – CONCLUSÃO

A presente Nota Técnica descreveu como se deu o processo que permitiu à SIM chegar ao entendimento de que uma proposta de acordo com a Agência Reguladora Estadual acerca do gasoduto Subida da Serra é tecnicamente possível e juridicamente embasada.

É importante ressaltar que todo o processo que levou a SIM ao entendimento e à proposta ora destacada foi fruto de uma série de ações, que envolveram ampla abertura à manifestação das partes envolvidas, o conhecimento *in loco* da instalação e a análise dos dispositivos jurídicos envolvidos e, em especial a priorização de uma solução que envolvesse a conciliação entre as autoridades regulatórias federal e estadual, respectivamente a ANP e a ARSESP, perfeitamente em linha com a harmonização entre a regulação federal e as estaduais para o gás, que é dispositivo constante da Lei nº 14.134/2021, do Decreto nº 10.712/2021 e da Resolução CNPE nº 3/2022, além de ser um dos pilares do programa governamental Novo Mercado de Gás.

Além das manifestações das partes envolvidas durante a etapa de reconsideração, especialmente da ARSESP e da Comgás, peças fundamentais para a construção da proposta do acordo, a SIM julga conveniente que se busque participação social mais ampla para fundamentar decisão final da ANP acerca do pedido reconsideração. Portanto, a SIM considera relevante a proposta de realização de consulta pública sobre o teor da presente Nota Técnica bem como de minuta de eventual acordo. A proposta de encaminhamento, inclusive, encontra respaldo no caput do art. 26 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), transcrito no item 5, que dispõe sobre a realização de consulta pública antes da celebração de compromissos com interessados, observada a legislação pertinente.

[1] O artigo 7º, inciso VI, determina que será considerado gasoduto de transporte o gasoduto destinado à movimentação de gás natural, cujas características técnicas de diâmetro, pressão e extensão superem limites estabelecidos em regulação da ANP.



Documento assinado eletronicamente por **MARIO JORGE FIGUEIRA CONFORT**, Assessor de Superintendência, em 01/12/2022, às 16:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **ALEXANDRE DE SOUZA LIMA**, Especialista em Regulação, em 01/12/2022, às 16:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANA ROCHA DE MOURA ESTEVAO**, Superintendente Adjunta, em 01/12/2022, às 16:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.anp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2649631** e o código CRC **77BF81B6**.